Deutscher Bundestag **Drucksache 17/7848**

17. Wahlperiode 22. 11. 2011

Gesetzentwurf

der Abgeordneten Halina Wawzyniak, Jan Korte, Ulla Jelpke, Dr. Dagmar Enkelmann, Petra Pau, Jens Petermann, Raju Sharma, Frank Tempel und der Fraktion DIE LINKE.

Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung des Rechtsschutzes im Wahlrecht durch Einführung der Sonneborn-Regelung

A. Problem

Wahlen sind das konstituierende Merkmal einer Demokratie. Das Wahlrecht ist „das vornehmste Recht des Bürgers im demokratischen Staat" (BVerfG, Urteil vom 23. Oktober 1951 – 2 BvG 1/51 = BVerfGE 1, S. 14, 33). Diametral zu diesen unbestrittenen Ausführungen des Bundesverfassungsgerichtes steht dessen nunmehr 50-jährige ständige Rechtsprechung im Hinblick auf den Rechtsschutz bei allen im Zusammenhang mit der Vorbereitung und Durchführung von Wahlen getroffenen Entscheidungen. „In Wahlangelegenheiten gilt der Satz, dass Entscheidungen und Maßnahmen, die sich unmittelbar auf das Wahlverfahren beziehen, nur mit den in den Wahlvorschriften vorgesehenen Rechtsbehelfen und im Wahlprüfungsverfahren angefochten werden können" (BVerfG, Beschluss vom 20. Oktober 1960 – 2 BvQ 6/60 = BVerfGE 11, (329 ff.); zuletzt BVerfG, Beschluss vom 24. August 2009 – 2 BvQ 50/09). Nach der bisherigen Ausgestaltung des Bundeswahlgesetzes bedeutet dies, dass gerichtlicher Rechtsschutz erst nach Durchführung der Wahl gewährt wird. In den Fokus des öffentlichen Interesses rückte dieses Problem bei der Wahl zum 17. Deutschen Bundestag, als der „Partei für Arbeit, Rechtsstaat, Tierschutz, Elitenförderung und basisdemokratische Initiative" (Die Partei) unter ihrem Vorsitzenden Martin Sonneborn durch den Bundeswahlausschuss die Anerkennung als politische Partei versagt blieb. Die besondere Rechtslage hat jedoch auch international Aufmerksamkeit erregt. Zu dieser Wahl schickte die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) erstmalig in der Geschichte Wahlbeobachter nach Deutschland. In dem Abschlussbericht der OSZE vom 14. Dezember 2009 wird nachdrücklich empfohlen, zumindest einige grundlegende Entscheidungen, wie die Anerkennung von Vereinigungen als Parteien oder die Kontrolle von ablehnenden Entscheidungen zu Kreiswahlvorschlägen und Landeslisten, einer wirksamen gerichtlichen Kontrolle vor der Wahl zuzuführen (OSCE/ODIHR, „Election Assessment Mission Report – Elections to the Federal Parliament (Bundestag), 27. September 2009", S. 21). Die mahnenden Worte der OSZE sowie die der verfassungsrechtlichen Literatur zu diesem Thema wurden im Gesetzgebungsverfahren zur Änderung des Bundeswahlgesetzes nicht berücksichtigt.

B. Lösung

Der Empfehlung der OSZE folgend, werden gegen die ablehnende Entscheidung des Bundeswahlausschuss über die Anerkennung von Vereinigungen als Parteien, § 18 Absatz 2, 4 Nummer 2 des Bundeswahlgesetzes (BWahlG), der Rechtsweg zum Bundesverfassungsgericht sowie gegen ablehnende Entscheidungen von Kreiswahlvorschlägen durch die Landeswahlausschüsse, § 26 Absatz 2 BWahlG, oder von Landeslisten durch den Bundeswahlausschuss, § 28 Absatz 2 BWahlG, der Rechtsweg zu den Verwaltungsgerichten eröffnet.

C. Alternativen

Keine.

D. Kosten

Bund, Länder und Gemeinden werden durch die Änderung nicht mit Kosten belastet.

Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung des Rechtsschutzes im Wahlrecht durch Einführung der Sonneborn-Regelung

Vom …

Der Bundestag hat das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1
Änderung des Bundeswahlgesetzes

Das Bundeswahlgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. Juli 1993 (BGBl. I S. 1288, 1594), das zuletzt durch … geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. In der Inhaltsübersicht wird die Angabe zu § 49 wie folgt gefasst:

   „§ 49 Anfechtung und Rechtsweg“.

2. In § 19 wird das Wort „sechsundsechzigsten“ durch das Wort „achtundfünfzigsten“ ersetzt.

3. Die §§ 26 und 28 werden wie folgt geändert:

   a) In Absatz 1 Satz 1 wird das Wort „achtundfünfzigsten“ durch das Wort „fünfzigsten“ ersetzt.

   b) In Absatz 2 Satz 5 wird das Wort „zweiundfünfzigsten“ durch das Wort „vierundvierzigsten“ ersetzt.

   c) In Absatz 3 wird das Wort „achtundvierzigsten“ durch das Wort „zweiunddreißigsten“ ersetzt.

4. § 29 wird wie folgt geändert:

   a) In Absatz 1 wird das Wort „vierunddreißigsten“ durch das Wort „fünfundzwanzigsten“ ersetzt.

   b) In Absatz 2 wird das Wort „dreißigsten“ durch das Wort „einundzwanzigsten“ ersetzt.

   c) In Absatz 3 wird das Wort „sechsundzwanzigsten“ durch das Wort „siebzehnten“ ersetzt.

5. § 49 wird wie folgt geändert:

   a) Der Wortlaut wird Absatz 1.

   b) Folgender Absatz 2 wird angefügt:

      „(2) Gegen die ablehnende Entscheidung der Anerkennung einer Vereinigung als Partei (§ 18 Absatz 4 Nummer 2) ist die Beschwerde an das Bundesverfassungsgericht zulässig. Werden Kreiswahlvorschläge durch den Landeswahlausschuss (§ 26 Absatz 2) oder Landeslisten durch den Bundeswahlausschuss (§ 28 Absatz 2) zurückgewiesen, ist der Verwaltungsrechtsweg gegeben. Ein Widerspruchsverfahren nach den Vorschriften des achten Abschnitts der Verwaltungsgerichtsordnung ist nicht durchzuführen.“

Artikel 2
Änderung des Bundesverfassungsgerichtsgesetzes

Das Bundesverfassungsgerichtsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 11. August 1993 (BGBl. I S. 1473), das zuletzt durch … geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. Dem Wortlaut des § 13 Nummer 3 werden folgende Wörter vorangestellt:

   „über Beschwerden gegen Entscheidungen des Bundeswahlausschusses, mit denen die Anerkennung einer Vereinigung als Partei abgelehnt wird (§ 18 Absatz 4 Nummer 2 des Bundeswahlgesetzes) sowie“.

2. Nach § 48 wird folgender § 48a eingefügt:

   „§ 48a

   (1) Beschwerden gegen die Entscheidungen des Bundeswahlausschusses, mit denen die Anerkennung einer Vereinigung als Partei abgelehnt wird (§ 18 Absatz 4 Nummer 2 des Bundeswahlgesetzes), sind binnen einer Frist von drei Tagen nach Bekanntgabe der Entscheidung einzulegen. Die Vorschrift des § 44 gilt entsprechend. Die Beschwerde ist innerhalb dieser Frist zu begründen.

   (2) Erweist sich die Beschwerde als begründet, so stellt das Bundesverfassungsgericht fest, dass die Vereinigung für den Wahltag als politische Partei anzuerkennen ist.

   (3) Das Bundesverfassungsgericht kann von einer mündlichen Verhandlung absehen, wenn von ihr keine weitere Förderung des Verfahrens zu erwarten ist.“

Artikel 3
Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tage nach der Verkündung in Kraft.

Berlin, den 22. November 2011

Dr. Gregor Gysi und Fraktion

Begründung

A. Allgemeines

Die Begründung, mit der das BVerfG „unerbittlich auf der Exklusivität des Wahlprüfungsverfahrens in dem durch § 49 BWahlG bestimmten Umfang besteht" (Klein, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Artikel 41 Rn. 57) und dadurch einen effektiven Rechtsschutz vor Durchführung der Wahl verhindert, beruht auf der Annahme, dass Artikel 41 GG in Verbindung mit § 48 BVerfGG gegenüber Artikel 19 Absatz 4 GG lex specialis sei (zuletzt BVerfG, Beschluss vom 24. August 2009 – 2 BvQ 50/09 – Rn. 11). Da es daher maßgeblich auf die Ausgestaltung der Rechtsschutzmöglichkeiten im Bundeswahlgesetz ankommt, ist der Gesetzgeber aufgefordert, diesem Zustand abzuhelfen und den Rechtsweg zu öffnen. Die Neuregelungen, insbesondere die Überprüfung der Anerkennung als Partei, ist aus den unter Abschnitt B benannten Gründen verfassungsrechtlich geboten.

B. Einzelbegründung

Zu Artikel 1 (Änderung des Bundeswahlgesetzes)

Zu den Nummern 1 bis 4

Die Öffnung des Rechtsweges in § 49 BWahlG-E (siehe Nummer 5) macht es erforderlich, die konkreten Fristen, die im BWahlG angelegt sind, zu modifizieren. Da in Zukunft die Entscheidung über die Anerkennung einer Vereinigung als Partei, die ablehnenden Entscheidungen zu Kreiswahlvorschlägen und Landeslisten einer gerichtlichen Überprüfung zugänglich gemacht werden, müssen an diesen Stellen die Zeiträume zwischen Bekanntgabe der Entscheidung und den Folgemaßnahmen, wie die Einreichung der Wahlvorschläge, die auch vom Status als Partei abhängig sind (vergleiche die §§ 19, 20 Absatz 2, § 27 Absatz 1 BWahlG), erweitert werden. Nur so kann gewährleistet werden, dass Beteiligten und Gerichten ein für eine substantiierte Befassung notwendiges Zeitfenster zur Verfügung steht.

Zu Nummer 5 (Änderung § 49)

Gegen die abschließenden Entscheidungen der Landeswahl- und des Bundeswahlausschusses hinsichtlich der Zulassung der Kreiswahlvorschläge und der Landeslisten wird der Verwaltungsrechtsweg explizit eröffnet. Dieser Rechtsweg wird von der einschlägigen Literatur ohnehin als eröffnet angesehen (vgl. m. w. N. Schenke, „Der gerichtliche Rechtsschutz im Wahlrecht", NJW 1981, 2440). Aus Gründen der Klarstellung wird die Notwendigkeit der Durchführung eines Vorverfahrens i. S. von § 68 VwGO gemäß § 68 Absatz 2 Satz 1 erste Alternative VwGO ausgeschlossen.

Soweit die Anerkennung einer Vereinigung als Partei streitig ist, wird explizit der Rechtsweg zum BVerfG zugelassen. Staatliches Handeln und die Ausübung staatlicher Gewalt bedürfen in einer Demokratie einer ununterbrochenen Legitimationskette von den Bürgerinnen und Bürgern zu den mit staatlichen Aufgaben betrauten Organen (BVerfG, Beschluss vom 15. Februar 1978 – 2 BvR 134/76 – = BVerfGE 47, (253 ff.)). Diese Legitimationskette wird in einer repräsentativen Demokratie u. a. durch Wahlen gewährleistet. Aufgabe der Parteien ist es dabei, an der politischen Willensbildung der Bürgerinnen und Bürger mitzuwirken, Artikel 21 Absatz 1 Satz 1 GG. Ihnen kommt eine Schlüsselfunktion als Bindeglied zwischen Bürgerinnen und Bürger und Staat zu. Parteien sind daher im Grundgesetz durch Artikel 21 GG in den „Rang einer verfassungsrechtlichen Institution" mit „verfassungsrechtlichen Status" erhoben worden (ständige Rechtsprechung seit BVerfG, Urteil vom 5. April 1952 – 2 BvH 1/52 = BVerfGE 1, 208, 225). Aufgrund dieser herausragenden Bedeutung der Parteien für die Demokratie hat der Verfassungsgesetzgeber Parteien eine besonders hohe Schutz- und Bestandsgarantie eingeräumt, indem das Entscheidungsmonopol über den Bestand der Partei beim BVerfG liegt, Artikel 21 Absatz 2 Satz 2 GG. Vor diesem Hintergrund ist es umso erstaunlicher und bedenklicher, dass die Frage, ob eine Vereinigung überhaupt als Partei anzuerkennen ist, gerade in dem für die Demokratie so wesentlichen Schlüsselakt der Wahl durch eine rein exekutive Maßnahme ohne gerichtlichen Rechtsschutz entschieden wird. Die OSZE weist zu Recht daraufhin, dass bereits die Bildung und Zusammensetzung des für diese Entscheidung berufenen Bundeswahlausschusses – der Bundeswahlleiter wird vom Bundesministerium des Innern, § 9 Absatz 2 Satz 1 BWahlG, ernannt, die Beisitzer aus den etablierten Parteien rekrutiert, § 9 Absatz 2 Satz 4 BWahlG – zu Interessenkonflikten führen kann (a. a. O., S. 20). Nicht zuletzt kommt erschwerend hinzu, dass die Rechtsgrundlagen für diese Feststellung einen großen Beurteilungsspielraum eröffnen, vgl. § 2 Absatz 1 PartG, dessen Auslegung und Konkretisierung vornehmliche Aufgabe von Gerichten ist. Zwar hat die Nichtanerkennung als Partei nach § 18 BWahlG keine präjudizielle Wirkung auf die sonstige Tätigkeit einer Vereinigung i. S. d. § 2 PartG als Partei. Der Ausschluss von der Wahl steht einer Entscheidung nach Artikel 21 Absatz 2 GG zu diesem Zeitpunkt jedoch im Ergebnis gleich. Sie muss daher dem Bundesverfassungsgericht vorbehalten bleiben.

Zu Artikel 2 (Änderung des Bundesverfassungsgerichtsgesetzes)

Zu Nummer 1 (Änderung § 13)

Das Bundesverfassungsgerichtsgesetz sieht bisher ein Prüfungsverfahren gegen die Nichtanerkennung als Partei nicht vor. Der Katalog der Verfahrensarten wird zunächst um ein solches erweitert.

Zu Nummer 2 (§ 48a)

Durch diese Norm werden grundsätzliche Vorgaben für das Prüfungsverfahren beim Bundesverfassungsgericht gemacht. Die engen zeitlichen Vorgaben für die Wahl und die für das weitere Wahlverfahren notwendige Rechtssicherheit machen kurze Antrags- und Begründungsfristen erforderlich (§ 48 Absatz 1 BVerfGG-E). § 48 Absatz 3 BVerfGG-E trägt der Eilbedürftigkeit der Prüfung Rechnung.

Zu Artikel 3 (Inkrafttreten)

Die Vorschrift regelt das Inkrafttreten des Gesetzes.

Gesamtherstellung: H. Heenemann GmbH & Co., Buch- und Offsetdruckerei, Bessemerstraße 83–91, 12103 Berlin, www.heenemann-druck.de
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Postfach 10 05 34, 50445 Köln, Telefon (02 21) 97 66 83 40, Fax (02 21) 97 66 83 44, www.betrifft-gesetze.de
ISSN 0722-8333